

INSTITUȚIA ORDONANȚELOR DE URGENȚĂ ÎN SISTEMUL DE DREPT ITALIAN

Corina Alexandra VIȚELAR*

Abstract: *The article presents the institution of governmental emergency acts in the Italian law system. The Constitution of the Republic of Italy awards these types of acts with a special juridical value. Most often, the text of the Constitution refers to these acts using a special expression “having the force of law” or “having law value” but, by interpreting these expressions we cannot make a clear difference between the acts they define. Still, most specialists agree that the two “names” define the same type of acts, the one the government is entitled to adopt whenever there is an exceptional situation that demands a rapid and efficient legislative intervention.*

Keywords: *Governmental Emergency Acts, Italian Law System, Constitution, Exceptional Situation.*

JEL Classification: *K10*

În afară de legea propriu-zisă, în cadrul sistemului de drept italian își găsesc locul și alte tipuri de acte prevăzute de Constituție. Actul fundamental al Republicii italiene acordă explicit sau implicit acestor acte o valoare juridică deosebită. Cel mai frecvent, textul constituțional se referă la aceste acte utilizând expresia “având valoare de lege”¹ sau “având forță de lege”², fără ca din interpretarea expresiilor folosite să se poată face o diferență clară între acte cu valoare de lege și acte având forță de lege. Ținând cont de cele două noțiuni folosite în textul constituțional, trebuie precizate două considerații având caracter general.

În primul rând, existența acestor acte își găsește motivarea în două argumente:

- forma de guvernământ;
- derogarea de la principiul exercitării exclusive a funcției legislative³ de către puterea legislativă.

* Absolventă a Facultății de Științe Economice și Administrative, specializarea Administrație Publică.

¹ Art 77 care reglementează instituția decretului lege, le caracterizează ca fiind acte având forță de lege, pe când art 87 al, 5 vorbind despre atribuțiile Presedintelui Republicii statuează ca acesta: „Promulga legile și emana decretul având valoare de lege și regulamentele”.

² Art.134 include în sfera activității Curții Constituționale controlul „actelor având forță de lege”.

³ Este vorba de art. 70 din Constituția Republicii Italiene care statuează: „Funcția legislativă este exercitată în comun de cele două Camere.”

Astfel se explică de ce această categorie juridică a actelor având forță sau valoare de lege este rar întâlnită în sistemele constituționale care adoptă forma de guvernământ parlamentară.

În *al doilea rând*, trebuie avută în vedere problema varietății acestor acte: sunt acte încadrate în această categorie doar decretele-legislative (emise în baza unei legi de delegare) și decretele-lege așa cum rezultă expres din Constituție sau există și alte tipuri de acte normative care au această natură juridică și dacă aceasta reiese din normele constituționale?

Această ultimă problemă s-a pus în ceea ce privește interpretarea dată articolului 134 din Constituția Italiei în ceea ce privește faptul că acesta conferă Curții Constituționale puterea de a judeca legitimitatea constituțională nu doar a legilor ci și a actelor având forță de lege.

Decretul-lege este un act având forță de lege pe care Guvernul îl poate adopta în cazuri extraordinare de necesitate și urgență și care intră în vigoare imediat după publicarea în Gazeta Oficială. Efectele acestuia sunt provizorii deoarece decretele-lege își pierd eficacitatea retroactiv dacă Parlamentul nu le convertește în lege în 60 de zile de la publicare. Sediul materiei se găsește în art.77 din Constituția Italiei și în art. 15 din Legea nr.400 din 1998. Acesta din urmă statuează că decretele-lege nu pot fi emise în materii rezervate Parlamentului (art.72 al.4 din Constituție; Legea nr.212/2002)⁴.

Art.77 din Constituție reglementează decretul-lege, stabilind condițiile de emanație, natura, efectele precum și obligațiile ce revin Guvernului și Parlamentului în această privință. Prin intermediul decretului-lege Guvernul desfășoară o activitate normativă specială menită a răspunde necesității de a reglementa urgent, chiar dacă doar temporar, o situație printr-un act care să aibă capacitatea de a crea o normă juridică nouă cu valoare de lege ordinară. Această activitate este condiționată de incapacitatea Parlamentului de a reglementa în timp util o asemenea situație printr-o lege. La baza prevederilor art. 77 din Constituție se află condițiile de “necesitate” și “urgență” care permit Guvernului să reglementeze normativ fără a recurge la instituția delegării legislative⁵.

Textul fundamental nu a fost lipsit de numeroase probleme și controverse exprimate de doctrină. În primul rând, o interpretare literară a textului art.77 ar putea conduce la concluzia că decretele-lege au forță dar nu și valoare de lege, ținând cont că primul alineat al acestui articol subordonează emanarea decretelor având “*valoare de lege ordinară*” unui proces anterior și anume delegării legislative. Această teză nu este convingătoare deoarece este evident că textul constituțional recurge la folosirea promiscuă a termenelor de “*având forță de lege*” și “*având valoare de lege*”, considerându-le sinonime. În sprijinul acestei idei este suficientă coroborarea art.77 cu art.87 al.5 în virtutea căruia Președintele Republicii “*emană decretele-lege având valoare de lege*”; în timp ce art.77 califică actele în discuție ca “*norme provizorii cu forță de lege*”, al.5 al art.87 le clasifică – pe același plan cu decretele-legislative – printre actele înzestrate cu valoare de lege formală. Aceste date sunt suficiente pentru a trage concluzia că, aceste acte se bucură de aceeași eficacitate ca celelalte acte legislative chiar dacă Constituția le rezervă un regim divers și particular.

În fața problemelor ridicate de această materie o parte a doctrinei⁶ a încercat să taie de la rădăcină instituția, negând premisa care a dus la apariția decretelor-lege. S-a contestat că aceste

⁴ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Pubbico*, Ed. G. Giappichelli, Torino 2002, p. 304.

⁵ Art 76 Constituția Italiei reglementează instituția delegării legislative: „*Exercitarea funcției legislative nu poate fi delegată Guvernului decât după stabilirea principiilor și a criteriilor directoare ale delegării și numai pentru un timp limitat și pentru obiective determinate*”. Aceasta este reglementarea clasică a delegării puterii legislative printr-o lege de delegare. Normele conținute în art. 77 reprezintă excepția de la această regulă generală.

⁶ Esposito, “*La validità delle leggi*”, Milano, 1934; Sarentino “*La Corte Costituzionale. Fra decreto-legge e legge di conversione*”, în “*Diritto Sociale*”, 1974, p. 507.

decrete ar constitui, încă de la origine, adică din momentul intrării în vigoare, acte normative ale Guvernului de același nivel cu legile formale. În mod particular s-a susținut că asemenea norme ar fi la început invalide și că nu s-ar transforma în norme de drept decât prin transformarea lor în lege. În această viziune prevederea art.77 referitor la “*având forță de lege*” ar trebui interpretată ca o eficacitate provizorie care le-ar face executorii pentru organele administrației publice dar neobligatorii în ceea ce privește instanțele de judecată și populația în general. În cazul în care aceste norme fac obiectul unui proces acesta trebuie suspendat până în momentul clarificării situației normative a decretelor prin aprobarea sau respingerea de către Parlament.

În ceea ce privește natura juridică și efectele juridice ale decretelor-lege, acestea se caracterizează, înainte de toate, ca având *caracter provizoriu*. Existența acestora nu poate depăși termenul de 60 de zile din momentul emanării, perioadă în care ele au o eficacitate deplină, putând fi suprapuse legii asupra căreia pot acționa cu forță de abrogare, modificare sau derogare.

Din alt punct de vedere trebuie observat că regimul decretelor-lege rămâne singular deoarece se înregistrează frecvente nepotriviri între motivele inițiale care duc la emanarea unui decret-lege și scopul final al acestuia. Mai exact, au existat multe situații în care norme guvernamentale având forță de lege la baza cărora nu exista nici o situație de necesitate și urgență au fost aprobate în totalitate de Parlament și transformate în lege ordinară. Pe de altă parte, au fost situații în care decrete născute din necesități urgente, reale și justificate au fost lăsate să decadă *ex tunc* fie pentru că conținutul lor nu corespundea dezideratelor politice ale Camerelor, fie pentru că aprobarea lor a fost obstrucționată de minoritate făcând imposibil pentru majoritate să se impună în perioada de 60 de zile.

De asemenea, raporturile ce cad sub incidența domeniului în care acționează decretul-lege, în perioada de eficacitate a acestuia, sunt supuse normelor conținute de decret, chiar dacă acestea sunt diferite de cele ale legii ordinare care ar reglementa în mod normal acel raport juridic. Această capacitate deplină a ordonanțelor de urgență de a aduce noi reglementări în sistemul de drept e legată de caracterul provizoriu al acestora, lăsând la dispoziția Camerelor de a interveni sau nu asupra ordonanței Guvernului, determinând astfel eficacitatea acestuia. Astfel, Camerele au la dispoziție două posibilități în ceea ce privește acest tip de acte: pot aproba transformarea lor în lege sau le pot respinge⁷.

În primul caz, Camerele, acceptând necesitatea și urgența care au condus la adoptarea decretului-lege într-o anumită materie, “stabilizează” efectele acestuia, transformând caracterul provizoriu într-unul stabil, specific legii.

Dacă, din contră, aprobarea Camerelor lipsește, efectele decretului sunt anulate din momentul emiterii lui. În această situație, toate normele juridice anterioare decretului și abrogate prin acesta, își reiau eficacitatea așa cum erau reglementate înainte.

Este adevărat că decretele-lege, spre deosebire de celelalte legi formale și de legile de delegare, sunt caracterizate nu doar de temporaritatea dar și de precaritatea dispozițiilor cuprinse în ele. În sistemul de drept italian aceste acte reprezintă singurul caz de prevederi normative destinate să opereze pentru o perioadă de cel mult 60 de zile după care efectele lor încetează atât pentru trecut cât și pentru viitor⁸.

Transformarea lor în lege comportă o “*renovare*” a conținutului acestora, legea înșăși substituindu-se retroactiv decretului-lege în timp ce respingerea lor duce—așa cum s-a precizat și

⁷ L. Arcidiacono, A. Carullo, G Rizza, *Instituzionii di Diritto Pubbico*, Ed. Monduzzi, Bologna 1993, p. 371.

⁸ În cazul în care, Parlamentul respinge decretul-lege acesta va acoperii prin legea de respingere efectele juridice produse de decretul-lege pe perioada de 60 de zile cât a fost în vigoare.

mai sus–la decăderea lor totală. Din riguroasa reglementare constituțională reiese în acest sens un paradox ulterior: decretule-lege reprezintă singurul caz de acte normative susceptibile de a se transforma–în cazul neconvertirii–din izvoare de drept în izvoare ilicite, privând de orice fundament raporturile juridice născute în baza prevederilor lor. Mai mult decât atât, într-o ipoteză scolastică dar nu cu totul imposibil de realizat, în cazul unei sentințe judecătorești emise în baza unui decret-lege decăzut reiese posibilitatea ca autoritatea judecătorească se judece din nou aceeași cauză, încălcându-se astfel principiul lucrului judecat⁹.

⁹ L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, Ed. Cedam, Padova, 1995, p. 191